法律與法制

中共公安部組織與職掌概述

郭崇武

壹、前　　言

中共公安部是全國公安工作的最高領導機構，在所謂的公（安）、檢（察）、法（院）、司（法）系統中排名第一，屬於國務院職能部門並在其領導下從事維護社會治安秩序。該部名義上雖隸屬於國務院，但仍具情治和特務機關屬性，又掌控部分武裝警察部隊，是具有武裝性質的安全保衛、治安管理，及偵查刑事犯罪的機關——是刑事訴訟中最主要的偵查機關，擔負絕大多數刑事案件的偵查工作，等同準武裝力量，因此實際上是由中共中央在控管，也一直是中共黨權和政權的最重要保衛工具之一。

貳、任務和職責

公安部的任務是：維護國家安全，維護社會治安秩序，保護公民的人身安全、人身自由和合法財產，保護公共財產，預防、制止和懲治違法犯罪活動。另公安部對外宣稱負責的任務則為：領導和管理民警、社會治安及內部安全保衛工作，維護公民合法權益、社會秩序和社會主義制度，保障國家安全，保衛社會主義現代化建設，防範和打擊其他刑事犯罪活動，鞏固人民民主專政；簡單的說，任務有二：公安管理（即維護政權）和刑事偵查。

根據中共於 1995 年初頒行的《人民警察法》規定，人民警察包括公安機關、國家安全機關、監獄、勞動教養管理機關的警察和人民法院、人民檢察院的司法警察；而公安機關、國安機關、監獄、人民檢察院、軍隊保衛部門及走私犯罪偵查機關都是所謂的偵查機關，享有偵察（權），但公安機關人民警察（以下簡稱公安民警）在刑事訴訟中最重要，擔負絕大多數刑事案件中的偵查工作。

而按《人民警察法》規定，公安民警履行職責有：

一、預防、制止和偵查違法犯罪活動；

二、維護社會治安秩序，制止危害社會治安秩序的行為；

三、維護交通安全和交通秩序，處理交通事故；

四、組織、實施消防工作，實行消防監督；

五、管理槍支彈藥、管制刀具和易燃易爆、劇毒、放射性等危險物品；

六、對法律、法規規定的特種行業進行管理；

七、警衛國家規定的特定人員，守衛重要的場所和設施；

八、管理集會、遊行、示威活動；

九、管理戶政、國籍、入境出境事務和外國人在境內居留、旅行的有關事務；

十、維護國（邊）境地區的治安秩序；

十一、對被判處管制、拘役、剝奪政治權利的罪犯和監外執行的罪犯執行刑罰，對被宣告緩刑、假釋的罪犯實行監督、考察；

十二、監督管理電腦資訊系統的安全保護工作；

十三、指導和監督國家機關、社會團體、企業事業組織和重點建設工程的治安保衛工作，指導治安保衛委員會等群眾性組織的治安防範工作；

十四、法律、法規規定的其他職責。

另對違反治安管理或者其他公安行政管理法律、法規的個人或者組織，可以實施行政強制措施、行政處罰。對嚴重危害社會治安秩序或者威脅公共安全的人員，可以強行帶離現場、依法予以拘留或者採取法律規定的其他措施。

參、公安部領導人

公安部本部：部長兼黨委書記周永康，重要黨政兼職有：中共中央政治局委員、中央書記處書記、國務院國務委員、中央政法委員會副書記、中央社會治安綜合治理委員會副主任、國家禁毒委員會主任、武裝警察部隊第一政委及黨委第一書記等。副部長有田期玉（部黨委第一副書記、常務副部長）、白景富（部黨委第二副書記）、劉京（部黨委第三副書記）、羅鋒、趙永吉、楊煥寧等人；紀委書記、督察長祝春林；政治部主任孫明山；部長助理朱恩濤（兼國際刑警組織中國國家中心局局長）、孟宏偉。

肆、公安部組織機構

一、公安部本部及所屬地方普通、專業公安機關

由於公安部組織情況對外公開資料有限，因此外界仍難全盤瞭解其組織體系，但前公安部部長賈春旺曾表示，部內以局級單位為主，現已知的有二十五個：監察局、警務督察局、人事訓練局、宣傳局（管理督導《人民公安報》、《人民公安》半月刊、《公安研究》月刊、金盾影視文化中心、有關網站等）、安全保衛局、經濟犯罪偵查局、治安管理局、刑事偵查局、出入境管理局、邊防管理局、消防局、警衛局、公共信息（資訊）網絡安全監察局（電監、網監等）、監所管理局、交通管理局、法制局、外事局、裝備財務局、禁毒局、監管局（強制戒毒）、科技局、信息通信局、反恐怖局、行動技術局、證券犯罪偵查局（2002 年 3 月成立，派駐於中國證券監督管理委員會）等，分別承擔職掌內的有關業務。而該部認為消防、外事、治安、出入境、隊伍、督察、交管、禁毒、戶政、網監、經偵等業務為經常辦理和比較重要。

特別說明的是以上各局中有三個局人員是武警編制，掛武警銜而非警銜：　邊防管理局—負責邊境管理區和沿海地區的緝槍、緝毒、打擊走私和偷渡、檢查出入境人員和交通運輸工具等偵辦刑事和治安案件的工作，現有二十七個省、自治區、直轄市設有公安邊防總隊，由各該公安廳、局長兼任該部隊黨委第一書記和第一政委。　警衛局—負責如中共領導人和十六大、國慶重大活動和重要外賓的治保特勤任務。　消防局—負責各地防火滅火、搶險救援。

另設有辦公廳、政治部、黨政紀監部門駐部紀監組及司、委員會、辦公室、研究所、中心、大學（院校）、基地等部門：如科技司；科技委員會、國家禁毒委員會；整頓和規範市場經濟秩序、港澳臺事務、警務保障企業等辦公室；第一科學、第二科學、第三科學、交通管理科學、天津消防科學、上海消防科學、瀋陽消防科學、四川消防科學等研究所；物證鑒定中心；中國人民公安大學、中國刑事警察學院、公安海警高等專科學校、江蘇警官學院，公安邊防消防警衛部隊學院，湖南、福建、浙江、雲南等高等公安專科學校，山東、江西等公安專科學校；部直屬南昌、昆明、南京、瀋陽等警犬基地、研究所或技術學校（以上僅係部分列舉）。

此外，若以行業隸屬關係分，在普通公安機關之外的鐵道、交通、民航、森林、走私犯罪偵查等五個專業公安機關（中央局級、地方處局級）列入公安部序列，受主管部門（鐵道部、交通部、民航總局、國家林業局、海關總署）及公安部的雙重領導，按各職能部門的管轄分工，分別針對不同的刑事案件：國內安全保衛、刑事

偵查、消防、治安管理、禁毒、邊防管理、經濟犯罪偵查、交通管理等來行使偵查權。但行政工作－包括人員編制、經費、政治思想等，則受上述五個部、總局、局、總署領導，公安部只能做業務領導。

二、地方各級公安機關

地方各級（普通）公安機關，係按行政區劃布置：

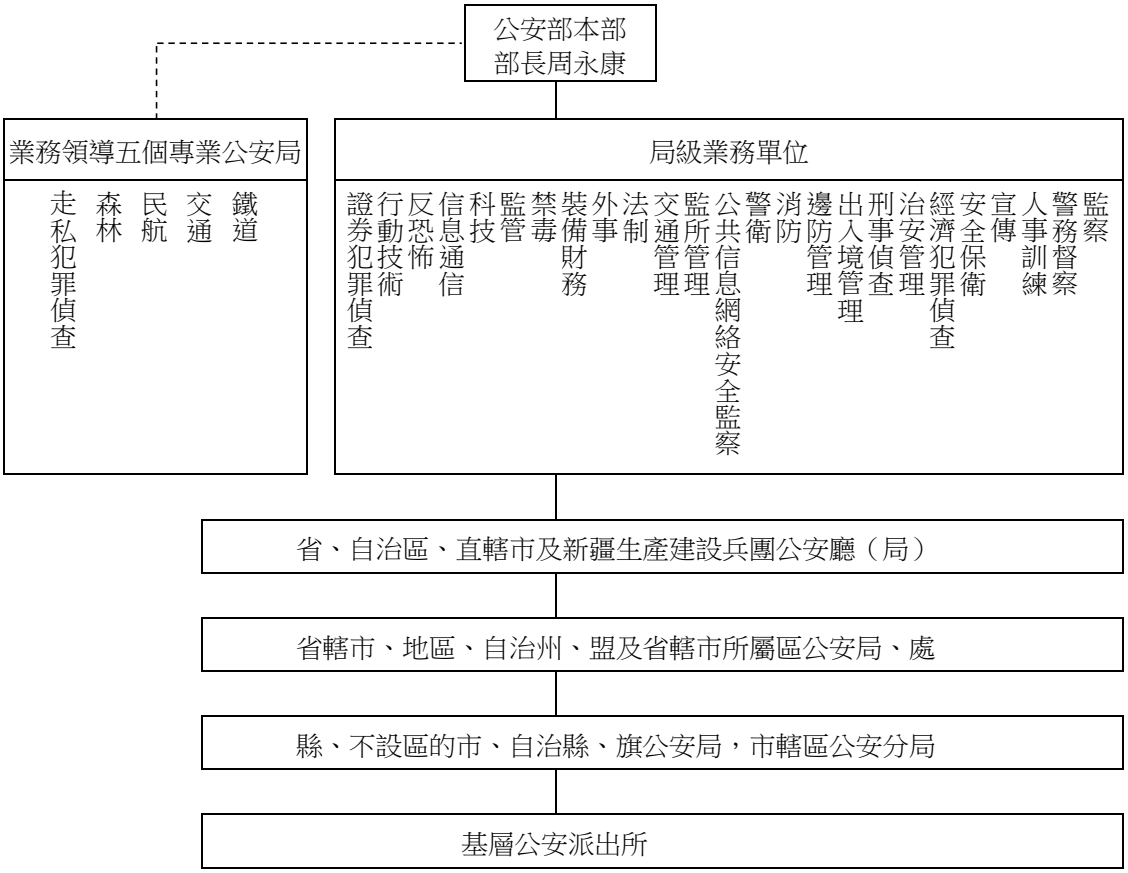
省、自治區、直轄市及新疆生產建設兵團設公安廳（局）。

省轄市、地區、自治州、盟及省轄市所屬區公安局、處。

縣、不設區的市、自治縣、旗公安局，市轄區公安分局。

以上三級地方公安機關均受同級黨委、人民政府和上一級公安機關的雙重領導。但公安部如同對五個專業公安局般，在人事、經費等重要權力上無著力點，因此對專業公安局及地方各級公安機關的控制力和權威性都不強。

中共公安部及所屬組織體系表



基層公安派出所：

地方公安機關派出所：大中城市各街道辦事處管轄區內和縣屬的鄉、鎮設立基層公安派出所（約四萬多個），作為縣級公安機關派出機構。

專業公安局派出所。

其他公安派出所，如高校、研究所和企事業機關等，也係雙重領導（附中共公安部及所屬組織體系表）。

三、輔助警力

值得一提的是中共為求全面控制，做好社會治安綜合治理工作，由各級公安機關負責、領導和運作所謂的輔助警力，分為： 居（村）民委員會下的治安保衛委員會（治保會），受居（村）民委員會和派出所的雙重領導，分農村、城鎮街道、內部單位等三種。 由公安機關出面，向企事業單位、街道等抽調職工、群眾，組成協助維護社會治安秩序的區域性群眾聯防組織。 保安（全）服務公司，由省公安廳（局）審批營業執照，市（區）、縣（市）級公安局（分局）領導和管理。

伍、警　　銜

中共為與世界警制接軌，對公安民警已於 1992 年中評定授予警銜，包括：普通和專業各級公安、國家安全和勞動改造、勞動教養管理等部門中，從事指揮決策、監督保障和業務工作的人民警察；各級人民法院、人民檢察院的司法警察；警察專業技術單位、院校、報社、醫院中擔任人民警察職務的人員等，均按《人民警察警銜條例》的規定授予警銜，各類、各級民警評定授予標準概括為：一、擔任行政職務的人員： 正部級：可授予總警監。 副部級：可授予副總警監。 正廳級：可授予一級至三級警監。 副廳級：可授予二級警監。 正處級：可授予三級警監至一級警督。 副處級：可授予一級警督至三級警督。 正科級：可授予一級警督至一級警司。 副科級：可授予二級警督至二級警司。 科員（警長）級：可授予三級警督至三級警司。 辦事員（警員）級：可授予一級警司至二級警員。二、擔任專業技術職務的人員：上由教授、研究員等高級專業技術職務人員，下至技術員、實驗員等初級專業技術職務人員，可分別授予一級警監至一級警員。在一百七十多萬授銜公安民警中，各級警監約四千人、各級警督約四十二萬人、各級警司約一百萬人、各級警察人員約二十二萬人（至 2002 年中資料）。

陸、結　　語

公安部是中共實行人民民主專政和保衛其社會主義體制政權的重要工具之一，用特殊強制手段實現政治統治和社會管理職能，其作為是直接干預社會生活，以維護國家安全和社會秩序，並對其認為可能會危害統治階級利益的敵對勢力給予鎮壓。但公安機關體制不是沒有問題，就是所謂的雙重領導之害，由於上級公安機關只負責下級公安機關的業務領導和隊伍建設指導，偵查刑事（犯罪）權，人事、財政、物資的管理和決定權，實際操在同級黨委、政府或各該管的國家權力機關之手，使得公安部和上級公安機關的控制力和權威性上都只有表面，並造成黨政部門干預偵查權的行使；加上地方保護主義作祟，對打擊犯罪不利，嚴重影響治安，無法實現中共所冀望的嚴格執法，以適應社會經濟發展的需要。